

# ROLUL POLITICII REGIONALE ȘI DE COEZIUNE ÎN EUROOPENIZARE: CAZUL ROMÂNIEI

Roxana Maria DASCĂLU, Facultatea de Comunicare și Relații Publice,  
Masterat Managementul Proiectelor

**Rezumat:** *Lucrarea își propune să analizeze complexitatea procesului de europenizare prin prezentarea celor mai renumite abordări în literatura de specialitate, a tipologiilor și a mecanismele europenizării, precum și a efectelor sale. Acest cadru teoretic este aplicat în cazul implementării Politicii Regionale și de Coeziune. Ipoteza lucrării constă în următoarea logică: implementarea Politicii Regionale și de Coeziune de către administrațiile statelor membre este supusă acțiunii mecanismelor europenizării care determina efecte specifice. Cu scopul de a testa această ipoteză, sunt analizate mecanismele europenizării în contextul implementării Politicii Regionale și de Coeziune a Uniunii Europene. Următorul pas constă în a observa care dintre efectele europenizării prezentate în cadrul teoretic sunt întâlnite în România, datorită cerințelor Uniunii de a implementa această politică. Concluzia arată că Politica Regională și de Coeziune este cu siguranță supusă acțiunii mecanismelor procesului de europenizare, că cerințele Comisiei produc schimbare la nivelul administrațiilor statelor membre și, în cazul României, europenizarea are efecte specifice.*

**Cuvinte-cheie:** efecte ale europenizării, europenizare, Instrumente Structurale, mecanisme ale europenizării, Politica Regională și de Coeziune

## 1. Europenizarea – delimitări conceptuale

Europenizarea este subiectul unei serioase dezbateri teoretice, reprezentând o abordare relativ nouă în studiile europene. Un concept interdisciplinar, europenizarea este revendicată de sociologie, economie, antropologia socială, istorie și științele politice, în acest din urmă domeniu aflându-se la intersecția politicii comparate și relațiilor internaționale<sup>1</sup>, în centrul preocupărilor studiilor europene. Utilizarea termenului “europenizare” în științele sociale a crescut rapid în ultimul

---

<sup>1</sup> Liebert, Ulricke, *Casual Complexities: Explaining Europeanisation*, CenS Working Paper No. 2002/1, p. 3

deceniu, ca subiect al unor abordări diverse. Kevin Featherstone<sup>2</sup> încadrează abordările europenizării în patru categorii cuprinzătoare: a. europenizarea ca proces istoric, b. ca difuziune culturală, c. ca proces de adaptare instituțională și d. ca schimbare a procesului de elaborare și implementare a politicilor publice naționale.

Literatura ce analizează europenizarea ca proces de adaptare instituțională și ca schimbare a procesului de elaborare și implementare a politicilor publice naționale se axează pe impactul Uniunii Europene (UE) asupra ordinii interne a statelor membre, statelor candidate și chiar a altor state europene sau din afara Europei, ca rezultat al unor legături diverse, cel puțin la nivel comercial.

Europenizarea ca proces de adaptare instituțională<sup>3</sup> se centrează pe analiza modului în care actorii și instituțiile au fost influențate de Uniunea Europeană. În ceea ce privește instituțiile, europenizarea este utilizată pentru a arăta cum s-au adaptat instituțiile administrației publice centrale la cerințele Uniunii, dar și Parlamentul, ONG-urile, guvernele sau autoritățile subnaționale, partidele politice, și chiar universitățile.

Ultima categorie a europenizării, după tipologia lui Featherstone, adaptarea procesului de formulare a politicilor publice<sup>4</sup>, presupune atât elaborarea politicilor la nivelul Uniunii, cât și impactul acestora asupra procesului de elaborare a politicilor la nivelul statului membru.

Conceptul „europenizare” este folosit pentru a descrie diferite fenomene și procese de schimbare, abordările fiind foarte diverse chiar și în cadrul aceleiași dimensiuni (dintre cele patru enunțate anterior), ceea ce determină imposibilitatea de a recunoaște o singură definiție universal acceptată a conceptului. Însă Johan P. Olsen susține că diferitele definiții ale europenizării sunt complementare, nu se exclud una pe cealaltă<sup>5</sup>. Robert Ladrech, susține că europenizarea presupune „*un proces ce schimbă ordinea politică națională în asemenea măsură încât dinamica economică și politică a Uniunii Europene devine o parte a logicii organizaționale a politicii și procesului de elaborare a politicilor la nivel național*”<sup>6</sup>. Această definiție a fost imbutățită de Claudio Radaelli, conform căruia europenizarea reprezintă „*un proces de construcție, difuziune și instituționalizare a regulilor formale și informale, procedurilor, paradigmatelor politice, stilurilor, modului de a face lucrurile, a normelor și credințelor împărtășite care sunt definite și consolidate inițial în procesul de elaborare a politicilor la nivelul Uniunii Europene și apoi introduse în logica discursurilor, structurilor politice și politicilor publice (naționale și subnaționale)*”<sup>7</sup>. Kevin Featherstone critică această definiție susținând faptul că evidențierea consolidării normelor etc. la nivelul Uniunii Europene după

---

<sup>2</sup> Featherstone, Kevin, *Introduction. In the name of Europe*, în Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio M.(ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 5

<sup>3</sup> Idem, pp. 7-8

<sup>4</sup> Idem, pp. 9-12

<sup>5</sup> Olsen, Johan P., *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Paper No. 2001/2, disponibil online la [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm)

<sup>6</sup> Traducere din limba engleză: „a process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making”

<sup>7</sup> Bulmer, Simon J., Radaelli, Claudio M., *The Europeanization of National Policy?*, Queen’s Papers on Europeanisation, No. 1/2004, pp. 4 sau Radaelli, Claudio M., *Europeanisation: Solution or problem?*, European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16, p. 3, disponibil online la <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

care urmează impactul acestora asupra ordinii naționale ridică întrebarea: „ce apare întâi?” sau „ce afectează pe cine?”<sup>8</sup>. Este europenizarea un proces ce se răsfrânge doar de la nivelul UE asupra statului (membru și candidat)? Sau și statul are o influență asupra structurii de instituții și actori ai Uniunii Europene? În acest sens, deși definiția enunțată de Claudio Radaelli ia în calcul o singură perspectivă, cea a impactului UE asupra statului național, acesta prezintă și cea de-a doua perspectivă, a influenței statelor asupra Uniunii. Cele două abordări ale europenizării, numite *top-down* (*de sus în jos*), respectiv *bottom-up* (*de jos în sus*), sunt rezultatul cercetărilor din anii '70 și '80. Perspectiva top-down, deși inițial s-a axat pe modul în care sunt implementate politicile europene de către statele membre, ce aparține domeniului de cercetare al teoriilor integrării europene, începând cu anii 1990 se ocupă cu studiul impactului Uniunii asupra statelor membre și candidate<sup>9</sup>. Abordarea bottom-up pornește de la nivelul actorilor interni ai statelor membre și candidate și analizează în ce măsură aceștia influențează jocul decizional și elaborarea politicilor la nivelul supranațional. Jarle Trondal susține, însă, că cea mai potrivită abordare a europenizării presupune integrarea celor două perspective<sup>10</sup>, întrucât acestea nu pot fi separate la nivel empiric.

Demersul teoretic prezentat reprezintă doar un punct de început pentru dezbateră privind operaționalizarea conceptului *europenizare*. Definițiile enunțate reprezintă, de asemenea, doar câteva dintre definițiile europenizării încadrate în cele două categorii ce evidențiază rolul Uniunii Europene. Europenizarea reprezintă, în această lucrare, lato sensu, procesul ce determină impactul Uniunii Europene asupra ordinii interne atât a statelor membre, cât și a statelor candidate (perspectiva top-down), conturându-se la acest moment o primă tipologie a europenizării: *europenizarea prin adâncire* și *europenizarea prin extindere*.

## 2. Europenizarea prin extindere

Deși studiile privind europenizarea s-au centrat pe impactul Uniunii asupra statelor membre (perspectiva top-down) și rolul statelor membre în construcția instituțiilor europene (perspectiva bottom-up), fiind astfel creatori ai propriei europenizări, conceptul discutat mai are o dimensiune ce în ultimul deceniu a fost din ce în ce mai des abordată: impactul Uniunii asupra statelor candidate, proces denumit *europenizare prin extindere*. Europenizarea trece granițele Uniunii Europene, influența sa cea mai vizibilă fiind în cazul statelor candidate la calitatea de membru al Uniunii<sup>11</sup>. În ceea ce privește definirea mai precisă a europenizării ca impact asupra statelor candidate, există opinii diverse. Deși europenizarea prin extindere este considerată de unii autori ca fiind același fenomen cu integrarea europeană și procesul de formulare a politicilor publice, precum abordarea autorilor

---

<sup>8</sup> Featherstone, Kevin, *Introduction. In the name of Europe*, în Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio M.(ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p 18

<sup>9</sup> Radaelli, Claudio M., *Europeanisation: Solution or problem?*, European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16, pp. 4, disponibil online la <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

<sup>10</sup> Trondal, Jarle, *Two worlds of europeanization-Unpacking models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation*, European Integration online Papers (EIoP), Vol 9, 2005, No.1, disponibil online la <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm>

<sup>11</sup> Olsen, Johan P., *Europeanization*, în Cini, Michelle, *European Union Politics*, Oxford University Press, New York, 2003, pp. 335-336

Helen Wallace, William Wallace și Mark A. Pollack<sup>12</sup>, alți autori au mers mai departe în cercetarea conceptului prin raportarea la ultimele două valuri de extindere, spre Țările Europei Centrale și de Est (TECE), în mai 2004 și ianuarie 2007. Jim Buller și Andrew Gamble realizează o distincție între integrarea europeană și europenizare. În viziunea acestora, integrarea europeană reprezintă un proces de convergență la nivelul Uniunii Europene, în timp ce europenizarea denotă consecințele acestui proces care poate avea un impact diferit la nivelul statului național<sup>13</sup>. Pentru Agh Attila europenizarea statelor candidate presupune un proces ce se desfășoară în două etape: europenizarea anticipativă ca democratizare generală (perioada de după revoluțiile anticomuniste) și o europenizare ce presupune adaptarea la cerințele Uniunii, prin condiționalitatea respectării criteriilor de la Copenhaga și Madrid ce aduc cu sine presiunea Uniunii pentru transformări interne<sup>14</sup>.

În cazul europenizării prin extindere, *perspectiva top-down* este mult mai facil de recunoscut, demarcațiile dintre Uniune și statul național fiind mai clar delimitate. Deși schimbările din TECE și procesul de extindere au un efect profund asupra dezvoltării interne a Uniunii (spre exemplu Tratatul de la Nisa), statele candidate nu au fost implicate direct în elaborarea *acquis-ului*<sup>15</sup>, ce reprezintă „cadrul general al europenizării prin extindere”<sup>16</sup>. În schimb, adoptarea *acquis-ului*, precum și constituirea instituțiilor necesare pentru implementarea acestuia transformă profund, la nivel politic, economic, social și instituțional, statele candidate. Mai mult, conținutul *acquis-ului* nu este negociabil, prin urmare statele candidate nu își pot determina conținutul europenizării. TECE devin „consumatoare” și nu „producătoare” de europenizare<sup>17</sup>.

### 3. Europenizarea prin adâncire

Europenizarea prin adâncire, impactul Uniunii Europene asupra ordinii interne a *statelor membre*, perspectivă des întâlnită în literatura despre europenizare, presupune anumite mecanisme și factori facilitatori care produc schimbarea la nivelul statelor membre. Există o legătură puternică între prezența sau absența factorilor facilitatori și gradul de schimbare internă, la nivelul statelor membre.

#### 3.1. Mecanisme ale europenizării

---

<sup>12</sup> În *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ediția a 5-a, Institutul European din România, București, 2005

<sup>13</sup> Buller, Jim, Gamble, Andrew, *Conceptualising Europeanization*, disponibil online la <http://aei.pitt.edu/1724/01/bullerandgamble.pdf>

<sup>14</sup> Agh, Attila, *The Reform of State Administration in Hungary. The capacity of core ministries to manage the Europeanization*, ECPR Turin session, 22-27 March 2002, Workshop 19, Europeanisation and National Political Institutions

<sup>15</sup> Papadimitriou, Dimitris G., *Exporting Europeanization: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe*, European Consortium for Political Research- Joint Sessions, Turin, 22-27 April 2002, p. 7

<sup>16</sup> Matei, Ani, Iancu, Diana Camelia, *Spațiul Administrativ European. Document de lucru*, SNSPA, Facultatea de Administrație Publică, București, 2007, p. 10

<sup>17</sup> Papadimitriou, Dimitris G., *Exporting Europeanization: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe*, European Consortium for Political Research- Joint Sessions, Turin, 22-27 April 2002, p. 7

În ceea ce privește impactul Uniunii Europene asupra statelor membre, mai precis asupra elaborării politicilor publice și aranjamentelor instituționale interne, Christoph Knill și Dirk Lehmkuhl susțin relevanța a trei mecanisme prin care se realizează acest impact: *integrarea pozitivă*, *integrarea negativă*, *integrarea-cadru*

Un prim mecanism, *integrarea pozitivă*<sup>18</sup>, se întâlnește atunci când Uniunea prescrie un model instituțional explicit pe care statele membre sunt obligate să îl preia. Astfel, acestea dețin un grad foarte scăzut de putere discreționară în ceea ce privește alegerea instrumentelor prin care cerințele Uniunii să fie implementate, exemplul cel mai elocvent, analizat de autori, fiind politica europeană de mediu.

Un al doilea mecanism, *integrarea negativă*<sup>19</sup>, apare când regulile interne ale jocului politic sunt influențate, modificate, schimbându-se distribuția puterii și resurselor între actorii statului membru. Nu există un model explicit oferit de Uniunea Europeană pentru ca statul membru să atingă anumite cereri. Schimbarea se produce datorită redistribuției puterii și capacității actorilor de a folosi oportunitățile determinate de politicile europene.

Claudio Radaelli susține că diferența principală dintre *integrarea pozitivă* și cea *negativă* este prezența sau absența modelului promovat de Uniune. Odată ce modelul există, în cazul *integrării pozitive*, se poate determina și gradul de nepotrivire dintre cerințele UE și ordinea internă a statului membru sau candidat, presiunile adaptative fiind foarte puternice în acest caz<sup>20</sup>.

Cel de-al treilea mecanism, *integrarea-cadru*<sup>21</sup>, considerat de autori cel mai slab dintre cele trei mecanisme, nu presupune nici prescrierea de către UE a unor modele instituționale explicite, nici nu oferă oportunități sau constrângeri actorilor naționali, ci afectează ordinea internă în mod indirect, prin modificarea credințelor și așteptărilor actorilor naționali, care, la rândul lor, determină modificări de preferințe sau strategii și adaptare instituțională.

În literatură s-a mai conturat o perspectivă privind mecanismele europeanizării, Annette Elisabeth Töller susținând existența altor trei asemenea mecanisme: *europenizarea prin adaptare*, *europenizarea prin învățare* și *europenizarea prin evaziune*. Înainte de a analiza mecanismele enunțate, Töller anunță necesitatea luării în calcul a anumitor elemente: *impulsul* de la nivelul Uniunii Europene, *procesul formulării politicilor* la nivelul statului membru, asupra căruia impulsul are o influență și *rezultatul (output-ul)* politicilor ca efect al influenței impulsului<sup>22</sup>.

*Europenizarea prin adaptare* antrenează schimbări în politicile publice naționale datorită politicilor Uniunii ce presupun transpunerea în ordinea internă a directivelor, regulamentelor sau deciziilor Uniunii, sub sancțiunea Curții Europene

---

<sup>18</sup> Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 3 (1999) N° 7, p 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Radaelli, Claudio M., *Europeanisation: Solution or problem?*, European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16, p. 13, disponibil online la <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

<sup>21</sup> Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 3 (1999) N° 7, p 2; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

<sup>22</sup> Töller, Annette Elisabeth, *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 9, 2004, p. 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-009a.htm>

de Justiție. În cazurile în care există o diferență majoră între cerințele Uniunii și situația statului membru, obligația de a respecta dreptul comunitar determină adaptarea la cerințele UE<sup>23</sup>.

*Europenizarea prin învățare* se reduce la schimbarea ordinii interne a statului membru de către actorii ai Uniunii (spre exemplu Comisia) prin modificarea percepțiilor și credințelor actorilor naționali, prin resocializarea acestora în credințele și percepțiile actorilor europeni. Deși credințele, valorile și percepțiile nu înlocuiesc rolul puterii, acestea pot (și sigur) influența percepția actorilor a propriilor preferințe și interese, ceea ce le poate slăbi sau întări puterea<sup>24</sup>. Acest mecanism nu presupune o obligație sub iminența unei sancțiuni, de aceea poate fi considerat un mecanism mai slab. Însă acest fapt nu înseamnă că nu este des întâlnit.

*Europenizarea prin evaziune* se întâlnește în situația în care, datorită lipsei unor reglementări explicite la nivelul Uniunii, statul membru, prin actorii interni, găsește căi de ocolire a formelor legale tradiționale de a atinge un obiectiv, bazându-se, însă, pe cooperare, pe înțelegeri care rezolvă o problemă astfel încât să nu poată fi contestată la nivel comunitar din punct de vedere al legalității<sup>25</sup>. Puterea discreționară a statului membru este, în acest caz, foarte ridicată.

Se pot observa anumite corespondențe între aceste două tipologii ale mecanismelor europenizării, ceea ce evidențiază complementaritatea acestora și necesitatea de a le integra pentru a analiza și explica situațiile empirice. *Integrarea pozitivă* se aseamănă cu *europenizarea prin adaptare*, *integrarea-cadru* cu *europenizarea prin învățare*, iar *europenizarea prin evaziune* completează mecanismul *integrării negative*, înaintat de Knill și Lehmkuhl.

### 3.2. Efecte ale europenizării prin adâncire

Tipul de mecanism, prezența sau absența, puterea sau slăbiciunea factorilor facilitatori determină statul membru să se schimbe sau să păstreze status-quo-ul. Transformarea sau inerția datorate impactului Uniunii asupra statelor membre reprezintă *efecte ale europenizării top-down*. Börzel și Risse au realizat și o tipologie a efectelor europenizării, ce se concentrează pe intensitatea schimbării pe care a produs-o impactul UE asupra ordinii interne a statului membru: *absorbție*, *acomodare*, *transformare*.

*Absorbția*<sup>26</sup> se regăsește atunci când statele membre sunt capabile să introducă politicile și ideile europene și să-și restructureze instituțiile fără a modifica în mod substanțial procesele, politicile și instituțiile prezente. În această situație gradul de schimbare este scăzut, fiind nevoie doar de mici „ajustări” în cadrul instituțional și politic al statului membru.

*Acomodarea*<sup>27</sup>, ce aduce cu sine un grad moderat de schimbare, presupune adaptarea, de către statele membre, a proceselor, instituțiilor și politicilor existente, precum și a comportamentelor, fără a le modifica foarte mult. Un exemplu privind

---

<sup>23</sup> Idem

<sup>24</sup> Idem, p. 8

<sup>25</sup> Idem, p. 11

<sup>26</sup> Börzel, Tanja A., Risse, Thomas, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4 (2000) N°15, p. 10; disponibil online la <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>

<sup>27</sup> Idem

acest efect, dat de Héritier (citată de Börzel și Risse în articolul amintit), este apariția unor noi instituții și funcționarea acestora în paralel cu cele vechi, fără ca cele din urmă să își modifice prea mult atribuțiile.

Cel de-al treilea efect, *transformarea*<sup>28</sup>, se reduce la înlocuirea proceselor, politicilor și instituțiilor existente cu unele noi, sau modificarea instituțiilor etc. existente se realizează în asemenea măsură încât caracteristicile și funcțiile inițiale suferă modificări substanțiale. Evident, gradul de schimbare este foarte ridicat.

#### 4. Europenizarea prin adâncire și Politica Regională și de Coeziune

Europenizarea – fie puternică sau slabă – are un impact asupra fiecărei componente a sectorului public din cadrul statelor membre și candidate. Regiunile și administrația publică sunt cu siguranță sub impactul europenizării, datorită necesității de a respecta normele aferente implementării Politicii Regionale și de Coeziune. După cum a fost menționat, trebuie să existe un grad de nepotrivire între ordinea internă a statelor membre și cerințele Uniunii pentru ca schimbarea să se producă. Indiferent de statul membru, gradul de nepotrivire dintre politicile regionale și cerințele UE este considerabil în cazul Politicii Regionale și de Coeziune, deoarece pentru a atinge obiectivele politicii la nivelul Uniunii, proiectele finanțate prin Instrumentele Structurale trebuie planificate, selectate, contractate și apoi implementate conform cerințelor Comisiei Europene. Pentru a implementa această politică la nivel național, fiecare stat membru trebuie să creeze un cadru instituțional specific, care nu există înaintea obținerii calității de stat membru al UE. Comisia Europeană, instituția responsabilă de coordonarea implementării Politicii Regionale și de Coeziune, supraveghează administrațiile statelor membre cu privire la respectarea unor cerințe specifice. Există 9 etape<sup>29</sup> care asigură buna funcționare a proceselor de elaborare și implementare a Politicii Regionale și de Coeziune, printre care: statele membre pregătesc Cadrul Strategic Național de Referință și Programele Operaționale în concordanță cu orientările strategice ale politicii; statele membre pregătesc Programele Operaționale respectând totodată și obiectivele Strategiei de la Lisabona; partenerii economici și sociali și societatea civilă trebuie să participe la pregătirea și managementul Programelor Operaționale; statele membre trebuie să creeze infrastructura instituțională pentru implementarea Programelor Operaționale. O parte dintre aceste etape, precum cele menționate, reprezintă cerințe specifice pe care statele membre trebuie să le respecte pentru a absorbi fondurile nerambursabile și a atinge obiectivele Politicii Regionale și de Coeziune. Mai mult, Comisia Europeană are cerințe specifice cu privire la planificarea, selecția și implementarea proiectelor finanțate prin Instrumentele Structurale<sup>30</sup>: în timpul implementării, trebuie respectate reguli de licitație/achiziție stricte; promovarea proiectului este obligatorie și se face în conformitate cu regulile privind identitatea vizuală a UE; proiectul se implementează cu respectarea regulilor de audit extern pe toată perioada derulării și încă 5 ani după încetarea finanțării. Prin urmare, statele membre au definit de către Comisia Europeană un traseu specific pe care trebuie să îl

---

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/etap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_en.htm), consultat în noiembrie 2009

<sup>30</sup> Bărgăoanu, Alina, *Fondurile europene. Strategii de promovare și utilizare*, București, Tritonic, 2009, p. 157.

urmărească. În acest caz se întâlnește *mecanismul integrării pozitive* (în varianta autorilor Christoph Knill și Dirk Lehmkuhl) sau cel al *europenizării prin adaptare*. Comisia Europeană formulează cerințe specifice care trebuie respectate de statele membre; etapele politicii și cerințele aferente ilustrează prin excelență mecanismul integrării pozitive.

Totuși, administrațiile statelor membre nu au în toate aspectele implementării o autonomie decizională limitată. Dimpotrivă, acestea sunt cele responsabile de prioritățile naționale ce apar în Programele Operaționale; guvernele statelor membre decid structura și componența a majorității autorităților ce fac parte din cadrul instituțional pentru implementarea politicii; autoritățile de management și nu Comisia Europeană sunt responsabile de selecția proiectelor; proiecte ar trebui planificate utilizând metoda *Project Cycle Management (PCM)* ș.a.m.d. Suntem în prezența unei redistribuiri a puterii la nivel național, apar noi oportunități pentru actorii interni datorită implementării Politicii Regionale și de Coeziune, oportunități de care acești actori profită, de pe urma cărora beneficiază. Suntem în prezența *integrării negative*. Mai mult, *europenizarea prin evaziune* poate fi întâlnită când nu există cerințe explicite din partea UE dacă statul membru, prin actorii interni, gasește cai de a ocoli modul tradițional legal de a face lucrurile. *Europenizarea prin învățare și integrarea cadru* pot fi, de asemenea, întâlnite în cazul implementării Politicii Regionale și de Coeziune, însă validarea acestei impoziții necesită situații empirice specifice care sunt dificil de indentificat.

##### **5. Efectele europenizării prin adâncire: implementarea Politicii Regionale și de Coeziune de către România**

Sunt componentele sectorului public din România ce sunt responsabile cu implementarea Politicii Regionale și de Coeziune europenizate? Care dintre efectele europenizării sunt întâlnite în cazul României? Următoarea secțiune va răspunde la aceste două întrebări.

România a devenit eligibilă pentru finanțare prin Instrumentele Structurale odată cu ianuarie 2007, când a devenit stat membru al Uniunii. Conform cerințelor Comisiei Europene, România a realizat o serie de documente programatice cu scopul de a implementa Politica Regională și de Coeziune: Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR) 2007-2013 și Programele Operaționale (PO) 2007-2013<sup>31</sup>. CSNR prezintă 6 priorități de dezvoltare ale României, ce sunt mai apoi detaliate în cadrul a 7 PO: Programul Operațional Sectorial Transport (POS T), Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE), Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU), Programul Operațional Sectorial Creșterea Capacității Administrative (POS CCA), Programul Operațional Sectorial Mediu (POS M), Programul Operațional Regional (POR) și Programul Operațional Sectorial Asistență Tehnică (POR AT). Fiecare dintre PO au fost aprobate de Comisia Europeană. Mai mult, România a creat un cadru insitituțional pentru implementarea Instrumentelor Structurale, în conformitate cu cerințele Comisiei. Astfel, pentru fiecare PO, România a numit o autoritate de management ca unitate în cadrul unor ministere de resort: Pentru POS T Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, pentru POS M Ministerul Mediului, Ministerul Economiei pentru

---

<sup>31</sup> [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro), consultat în noiembrie 2009



POS CCE etc. În plus, având în vedere că fiecare stat membru trebuie să numească în acest scop o autoritate de certificare și o autoritate de audit, România a creat Autoritatea de Certificare și Plată și Autoritatea de Audit.

În ceea ce privește cadrul instituțional și documentele strategice, România s-a conformat cerințelor Comisiei Europene. Mecanismul integrării pozitive determină în acest caz *transformarea* ca efect al europenizării: nu existau asemenea instituții în România înaintea aderării la UE, România a creat noi instituții pentru a implementa Politica Regională și de Coeziune; de asemenea, a elaborat documente strategice pentru singurul scop de a implementa această politică. Suntem în prezența celui mai puternic efect al europenizării.

Totuși, acestea nu sunt singurele cerințe ale Comisiei. Cum a fost menționat anterior, autoritățile de management trebuie să consulte partenerii economici și sociali și organisme ale societății civile, proiectele trebuie planificate și selectate utilizând metoda PCM, prin urmare consultanții și potențialii beneficiari ar trebui învățați să utilizeze această metodă, sau cel puțin ar trebui lansate campanii de conștientizare pe acest subiect. Cu privire la regulile legate de planificarea, selecția și implementarea proiectelor, unele dintre acestea sunt respectate, precum regulile privind licitația publică, cele privind promovarea și auditul extern, pe când altele, precum utilizarea metodei PCM, nu sunt respectate. În concluzie, România nu respectă decât regulile obligatorii, iar când ne referim la elemente ce nu apar în cererea de finanțare, dar care sunt recomandate pentru planificarea și implementarea profesioniștilor a proiectelor, managerii de proiect și echipele de proiect aleg să nu le folosească. În acest caz nu suntem în prezența transformării, ci a *acomodării* ca efect al europenizării. Unele reguli sunt respectate, dar când există posibilitate de evaziune, sunt aplicate reguli vechi, interne. Mai mult, este posibil să fim în prezența inerției, când persoanele care se ocupă de planificarea și implementarea proiectelor finanțate prin Instrumente Structurale aleg să pregătească cererea de finanțare ignorând toate metodele de management de proiect (și doar PCM).

## 6. Concluzii

Europenizarea pare a fi un concept arhifolosit, cu abordări diferite și multe definiții. În studiile europene europenizarea se referă, lato sensu, la impactul UE asupra ordinii interne a statelor membre (europenizarea prin adâncire) și a statelor candidate (europenizarea prin extindere). Europenizarea prin adâncire determină schimbare cu ajutorul mecanismelor sale, fie cel de integrare pozitivă, de integrare negativă, sau încadrarea cadru, fie europenizarea prin adaptare, prin învățare și europenizare prin evaziune. Implementarea Politicii Regionale și de Coeziune de către administrațiile statelor membre este un exemplu foarte bun al modului în care mecanismele europenizării determină schimbare la nivelul statelor membre. Această politică a UE este un mecanism excelent de europenizare în sine. Există cerințe specifice pe care statele membre trebuie să le respecte pentru a absorbi fondurile disponibile și pentru a atinge obiectivele Politicii Regionale și de Coeziune, cum ar fi: statele membre trebuie să elaboreze documentele programatice în conformitate cu prioritățile Uniunii (precizate în Orientările strategice); fiecare stat membru pregătește un Cadru Strategic Național de Referință, în concordanță cu orientările strategice; pregătirea Programelor Operaționale; înființarea și funcționarea autorităților de management; cerințele privind planificarea, selecția și implementarea

proiectelor finanțate de UE. În cazul în care există cerințe specifice, statele membre le pun în aplicare, cu rezultate vizibile: autoritățile de management cu responsabilități specifice, documente strategice obligatorii (CSNR și Programele Operaționale). Suntem în prezența mecanismelor *integrare pozitivă* și *europenizare prin adaptare*. În cazul în care puterea discreționară a administrațiilor naționale nu este limitată, autoritățile naționale decid modalitățile concrete privind modul în care implementează cerințele Comisiei; de exemplu, administrația statului membru decide modul în care partenerii economici și sociali și organismele societății civile să fie consultate; acesta este cazul mecanismului *integrării negative*, sau *europenizării prin evaziune*.

Sectorul public din România este europenizat datorită responsabilității de a implementa Politica Regională și de Coeziune. România a pregătit documentele strategice pe care Comisia Europeană le-a cerut și, de asemenea, a creat cadrul instituțional necesar pentru punerea în aplicare a politicii. Sistemul administrației publice a fost *transformat* din cauza cerințelor Comisiei în domeniu. Cu toate acestea, în cazul în care nu suntem în prezența mecanismului *integrării pozitive*, în cazul în care cerințele Uniunii Europene nu sunt obligatorii, avem de a face cu *acomodarea*. Cel mai bun exemplu pentru a ilustra acest caz provine din zona regulilor de planificare, selecție și implementare ale proiectului: unele dintre ele sunt respectate, cum ar fi normele privind achizițiile publice, normele privind promovarea proiectelor și normele de audit extern, în timp ce altele, cum ar fi utilizarea metodei PCM, nu sunt respectate. Aceasta determină concluzia că România respectă cerințele obligatorii, iar atunci când este vorba de elemente care nu apar în cererea de finanțare, dar care sunt recomandate pentru planificarea și implementarea profesională a proiectelor, managerii de proiect și echipa de proiect aleg să nu le folosească.

## BIBLIOGRAFIE

1. Agh, Attila, *The Reform of State Administration in Hungary. The capacity of core ministries to manage the Europeanization*, ECPR Turin session, 22-27 March 2002, Workshop 19, Europeanisation and National Political Institutions.
2. Bărgăoanu, Alina, *Fondurile europene. Strategii de promovare și utilizare*, București, Tritonic, 2009.
3. Börzel, Tanja A., Risse, Thomas, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4 (2000) N°15.
4. Buller, Jim, Gamble, Andrew, *Conceptualising Europeanization*, disponibil online la <http://aei.pitt.edu/1724/01/bullerandgamble.pdf>.
5. Bulmer, Simon J., Radaelli, Claudio M., *The Europeanization of National Policy?*, Queen's Papers on Europeanisation, No. 1/2004.
6. Featherstone, Kevin, *Introduction. In the name of Europe*, în Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio M. (ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003..
7. Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 3 (1999) N° 7.

8. Liebert, Ulricke, *Casual Complexities: Explaining Europeanisation*, CenS Working Paper No. 2002/1.
9. Matei, Ani, Iancu, Diana Camelia, *Spațiul Administrativ European. Document de lucru*, SNSPA, Facultatea de Administrație Publică, București, 2007.
10. Olsen, Johan P., *Europeanization*, în Cini, Michelle, *European Union Politics*, Oxford University Press, New York, 2003.
11. Olsen, Johan P., *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Paper No. 2001/2.
12. Papadimitriou, Dimitris G., *Exporting Europeanization: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe*, European Consortium for Political Research- Joint Sessions, Turin, 22-27 April 2002.
13. Radaelli, Claudio M., *Europeanisation: Solution or problem?*, European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16.
14. Töller, Annette Elisabeth, *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 9, 2004.
15. Trondal, Jarle, *Two worlds of europeanization-Unpacking models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation*, European Integration online Papers (EIoP), Vol 9, 2005, No.1.
16. Wallace, Helen, Wallace, William și Pollack, Mark A. *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ediția a 5-a, Institutul European din România, București, 2005.
17. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
18. [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)